



LAURA PAUTASSI

Laura Pautassi é pesquisadora independente do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (CONICET), do Instituto de Pesquisas Jurídicas e Sociais Ambrosio Gioja, Faculdade de Direito, Universidade de Buenos Aires, Argentina. Especialista independente do Grupo de Trabalho para analisar os relatórios periódicos dos Estados Partes do Protocolo de San Salvador (OEA). Diretora do projeto interdisciplinar UBACYT "Direitos

sociais, provisão de bem-estar, e marginalidades sociais na Argentina", Grupo de Trabalho Interdisciplinar Direitos Sociais e Políticas Públicas (<http://www.dspp.com.ar/>)

Email: laura.pautassi@gmail.com

RESUMO

O artigo analisa de que maneira a produção e o acesso à informação se enquadram no processo de elaboração e utilização de indicadores em matéria de direitos humanos, particularmente em sua integração ao recente mecanismo criado no sistema interamericano de direitos humanos, correspondente às obrigações dos Estados Partes de prestar informações, por exigência do artigo 19 do Protocolo de San Salvador. Desse modo, o artigo analisa os indicadores adotados, as categorias e princípios transversais que complementam o sistema de indicadores, e como funciona nesse contexto o padrão de produção e acesso à informação. Por último, levando em conta os princípios de interdependência, universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, identificam-se aspectos necessários para fortalecer e conseguir uma institucionalidade robusta em direitos econômicos, sociais e culturais (DESC).

Original em espanhol. Traduzido por Pedro Maia.

Recebido em março de 2013. Aprovado em maio de 2013.

PALAVRAS-CHAVE

Acesso à informação – Indicadores – Direitos econômicos, sociais e culturais



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

MONITORAMENTO DO ACESSO À INFORMAÇÃO A PARTIR DOS INDICADORES DE DIREITOS HUMANOS

Laura Pautassi

1 Introdução

A primeira década do novo século foi pródiga em avanços no que diz respeito aos instrumentos que permitam constatar o grau de efetivação dos direitos humanos pelos Estados. Embora haja consenso em considerar que a “plena realização de um direito humano” existe na medida em que se encontrem disponíveis os mecanismos efetivos, sejam administrativos, judiciais ou quase judiciais para que cada pessoa possa exigir o respeito, a proteção e efetividade de um direito, seja um direito civil e político (DCP) ou um direito econômico, social e cultural (DESC), o que se discute é como medir a sua efetivação ou o eventual retrocesso.

Desse modo, a plena realização dos direitos vincula-se, então, ao cumprimento de obrigações negativas e positivas por parte dos Estados, em que a determinação das segundas causa um ponto de tensão, especialmente em relação à decisão sobre qual será o parâmetro para determinar o alcance do cumprimento das obrigações a fim de se chegar ao estágio de plena realização. Por sua vez, a definição de padrões de interpretação do alcance de cada direito, a partir dos quais se poderão determinar os níveis de cumprimento dessas obrigações, permite a elaboração de indicadores de medição do desempenho das ações estatais.

Os padrões, por serem declarações fundamentais sobre o resultado desejado – a partir do processo de interpretação que se faz de um tratado de direitos humanos ou da constituição de um país –, não são concebidos para serem verificados diretamente (ABRAMOVICH, 2007). A definição de cada padrão inclui as condições necessárias para aplicar as obrigações contidas no direito, para o qual a utilização de indicadores é uma ferramenta indispensável, já que reflete empiricamente o estado de cumprimento dessas obrigações. Em outros termos, os indicadores de direitos humanos constituem um instrumento de medição – de

Ver as notas deste texto a partir da página 75.

tipo quantitativo e também qualitativo – que reflete os esforços realizados pelo Estado para satisfazer os direitos humanos.

O aporte conceitual e metodológico, que implica definir indicadores em termos de direitos humanos, parte da identificação de dimensões dos diferentes direitos que se traduzem, por sua vez, em categorias e variáveis possíveis de serem observadas. Não obstante, por tratar-se de direitos humanos, apresentam-se certas complexidades, as quais são mais visíveis nos DESC, uma vez que incluem obrigações de ação com metas e resultados a alcançar. Essa particularidade os diferencia dos indicadores sociais, já que estes identificam – e quantificam – um fenômeno em si mesmo e em relação a ele estabelecem escalas, comportamentos, índices e variáveis, com algumas inter-relações entre as áreas que abrangem (educação, saúde, trabalho, bem-estar), enquanto os indicadores de direitos humanos partem conceitualmente dos princípios de interdependência, indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos¹ e, por isso, não somente quantificam, mas também qualificam a conduta dos Estados, e estabelecem inter-relações nos avanços da satisfação dos DESC em relação aos direitos civis e políticos. A característica comum dos três tipos de direitos é a integralidade, que abrange a responsabilidade estatal nos três poderes do Estado: executivo, legislativo e judiciário. Essa diferença entre indicadores socioeconômicos e indicadores de direitos humanos aplica-se também aos instrumentos de medição: os primeiros medem o grau de desenvolvimento alcançado; os segundos medem se houve efetivamente progresso.

À luz das obrigações que os Estados contraíram em termos de DESC, não apenas no que diz respeito ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e seu Protocolo Facultativo, mas também em relação ao Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, ou “Protocolo de San Salvador” (PSS), bem como a outros instrumentos de direitos humanos, torna-se necessário dispor de formas de avaliar a conduta estatal. A rigor, a definição e utilização de indicadores não é somente uma ferramenta útil, mas constitui uma obrigação ineludível quando se busca obter supervisão e monitoramento adequados do cumprimento das obrigações estabelecidas nos instrumentos ratificados pelos Estados.

Essas considerações, feitas a título de introdução, vinculam-se a uma condição fundamental para a utilização de indicadores como metodologia para a supervisão da efetivação de direitos humanos, que é precisamente a produção de informação. E, por sua vez, essa disponibilidade da informação, que inclui o padrão de produção e difusão da informação pública, requer esforços dos Estados para gerar as fontes que permitirão construir os indicadores, já que estas fazem parte da obrigação do Estado de prestar informações, tanto por exigência de seus cidadãos e cidadãs como perante os órgãos internacionais competentes para avaliar relatórios periódicos. Ou seja, trata-se de uma obrigação positiva do Estado, que será analisada como uma categoria transversal de efetivação de direitos. No entanto, embora se reconheçam avanços importantíssimos no desenvolvimento de sistemas estatísticos e de outras fontes de informação públicas, o déficit ainda é significativo na maioria dos países da América Latina.

Tal como se apresentam ao longo deste artigo, a produção e o acesso à informação se enquadram de maneira mais geral no processo de elaboração e utilização de indicadores de direitos humanos. Além disso, essa obrigação foi incluída em um recente mecanismo criado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), correspondente às obrigações dos Estados de apresentar relatórios, por exigência do artigo 19 do Protocolo de San Salvador, sobre as medidas adotadas para assegurar o respeito aos DESC. Refiro-me aos indicadores relativos à medição do cumprimento das obrigações previstas nesse instrumento, e que foram aprovados como forma de avaliar o grau de efetivação de um primeiro conjunto de direitos (direito à saúde, à previdência social e à educação) (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2011).

Tendo em vista a importância do Protocolo de San Salvador, uma vez que se trata do principal instrumento de direitos sociais no Sistema Interamericano, analisamos a seguir o tipo de definição de indicadores adotado para medir os direitos contemplados, as categorias e os princípios transversais incorporados a esse sistema de indicadores, que é a forma de monitoramento do cumprimento das obrigações estatais. É nesse contexto que o padrão de produção e acesso à informação ocupa um lugar central, que será analisado e destacado ao longo do artigo, para finalmente serem sugeridas algumas linhas de ação no que se refere às garantias do direito de acesso à informação pública.

2 Os DESC e as chaves para sua medição

A definição de indicadores em direitos humanos, especialmente no que tange aos DESC, fundamenta-se – e se justifica – em diversas razões, tanto de caráter conceitual como empírico. Em primeiro lugar, expressa-se a necessidade da comprovação da ação estatal, necessidade esta diretamente vinculada à própria definição dos DESC, seja no texto do PIDESC com as interpretações adotadas pelo órgão internacional de monitoramento, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC),² seja no Protocolo de San Salvador, com seu órgão de monitoramento regional que é o Grupo de Trabalho para a análise dos relatórios nacionais previstos no PSS (GT).

Assim, em ambos os casos está estabelecido que os Estados se comprometem a adotar as medidas necessárias para dar efetividade ao conteúdo dos direitos “até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos [...]” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1999, art. 1³)PIDESC. Ou seja, estabelece-se a necessidade de medição, de acordo com a premissa ineludível de que a satisfação dos DESC se alcança somente no longo prazo, já que para poder medir a obrigação de progressividade e a proibição de não regressividade é necessário medir o alcance do direito (por exemplo, a cobertura do setor educação), mas em comparação com níveis anteriores e posteriores de cobertura e com os resultados (seguindo com o exemplo, a porcentagem de escolarização e de finalização da educação primária desagregada por sexo, etnia e zona geográfica; a taxa de analfabetismo

da população com mais de 15 anos de idade, por sexo, etnia, grupos de idade, área geográfica).

Desse modo, os indicadores definidos devem estar aptos a captar esse processo dinâmico, o que pressupõe dispor de elementos que permitam medir se houve eventualmente um avanço ou um retrocesso em relação a uma dada situação ou exercício de direitos.

O Protocolo de San Salvador, que entrou em vigor em 16 de novembro de 1999,⁴ incorporou uma lista de DESC à estrutura regional de direitos humanos, ao mesmo tempo em que habilitou dois mecanismos de supervisão de cumprimento: estabeleceu um sistema de petições individuais para supostas violações dos direitos de liberdade sindical (artigo 8.1) e à educação (artigo 13); e criou um segundo mecanismo, que consiste em um sistema de relatórios periódicos, a cargo dos Estados, a respeito das medidas progressivas que tenham adotado para assegurar o devido respeito aos direitos consagrados no Protocolo (artigo 19 PSS).

Porém, o lento processo desde a aprovação até a entrada em vigor do Protocolo não conseguiu dar-lhe o impulso necessário para que pudesse iniciar o monitoramento correspondente, já que somente em 2005 a Assembleia Geral da OEA aprovou as “Normas para a confecção dos relatórios periódicos previstos no Protocolo de San Salvador” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2005). Tais normas fixaram, como ferramenta para a verificação do cumprimento das obrigações contidas no PSS, a apresentação de relatórios de cada Estado Parte que incluíssem um sistema de indicadores de progresso. No entanto, a Assembleia Geral determinou que o início do mecanismo de relatórios só se daria após a discussão e o acordo sobre a composição do Grupo de Trabalho (doravante GT) para analisar os respectivos relatórios periódicos, estabelecendo também como condição que fossem aprovados, por esse mesmo órgão, os indicadores de progresso a serem informados pelos Estados Partes. Consequentemente e para tal fim, a Assembleia outorgou mandato à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) para que propusesse indicadores destinados a avaliar os relatórios dos Estados.

Em 2007, a CIDH apresentou o documento “Diretrizes para a elaboração de indicadores de progresso em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS, 2008), cuja proposta, inovadora em relação a outros mecanismos de supervisão internacional que adotam indicadores (NACIONES UNIDAS, 2008 e 2006), conjuga indicadores de progresso e sinais qualitativos de progresso, com categorias transversais a todos os direitos, e os aplica a dois direitos: previdência social e saúde. Ao mesmo tempo, partindo de um enfoque de direitos humanos, estabelece uma ponte entre os compromissos adotados pelos Estados nos instrumentos de direitos humanos e as políticas públicas internas. Essa abordagem teve uma boa recepção por parte de distintos atores do campo dos direitos humanos, setores acadêmicos e organismos especializados e se constituiu no principal antecedente regional de indicadores de progresso.⁵

Em paralelo, a integração do Grupo completou-se com a designação de seus membros titulares e, em maio de 2010, a Assembleia Geral o considerou

operacional e o encarregou da elaboração de uma nova proposta de indicadores de progresso, com base nas Normas (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2005) e no documento da CIDH (2008). A primeira opção do GT foi dividir em dois conjuntos os diferentes direitos incluídos no Protocolo: i) um primeiro conjunto inclui os direitos à saúde (artigo 10 do PSS), à previdência social (artigo 9) e à educação (artigo 13), para os quais se definiram indicadores desenvolvidos em um documento inicial, reservando para um momento posterior um segundo conjunto integrado pelo direito ao trabalho e pelos direitos sindicais (artigos 6, 7 e 8), além dos direitos à alimentação adequada (artigo 12, PSS), ao meio ambiente sadio (artigo 11) e aos benefícios da cultura (artigo 14).⁶ O GT estabeleceu também que cada conjunto e cada direito em particular devem levar em conta o enfoque de equidade de gênero, as especificidades dos direitos das crianças e dos adolescentes, das pessoas idosas, das pessoas com deficiências, a diversidade étnica e cultural e a incidência da sociedade civil na formulação de propostas legislativas e de políticas públicas que correspondam aos demais direitos estabelecidos no Protocolo (artigos 15 a 18). Desse modo, o GT oferece aos Estados um processo paulatino de definição de indicadores, mas abrangente quanto à totalidade das obrigações contidas no instrumento, possibilitando o diálogo e a participação dos diversos atores estatais, sociais e organizacionais, bem como dos cidadãos em geral.

O grupo elaborou um documento inicial e o abriu para um período de consulta – que se estendeu por aproximadamente seis meses – a fim de que os Estados, a sociedade civil, os diversos organismos especializados das Nações Unidas, as universidades, as organizações sociais, sindicais, de mulheres, dos povos indígenas, afrodescendentes, acadêmicos e demais interessados pudessem enviar seus comentários. Após receber um número significativo de comentários e adesões, o GT incorporou grande parte das sugestões e contribuições e elaborou o documento final: “Indicadores de progresso para medição de direitos contemplados no Protocolo de San Salvador” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2011) que foi remetido à Assembleia Geral, em dezembro de 2011, para a aprovação definitiva. A resolução aprobatória do documento foi apresentada pela Argentina, com o copatrocinio da República do Peru, e levada para aprovação definitiva na Assembleia Geral da OEA, em seu XLII período de sessões ordinárias, realizado em Cochabamba, Bolívia, em junho de 2012 (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2012). Ali os Estados da região adotaram o documento e se comprometeram a apresentar o primeiro relatório de país em junho de 2014.

Cabe destacar a importância transcendental da aprovação, pela totalidade dos Estados, do sistema de indicadores de progresso e da operacionalidade dada ao artigo 19 do Protocolo. Inaugurou-se assim um novo mecanismo com importantes potencialidades, tanto para os Estados como para a sociedade civil, que de comum acordo podem avançar na medição do progresso da efetivação dos DESC no Sistema Interamericano. Esse mecanismo, porém, não se detém na medição, mas interpela e motiva uma revisão das formas de implementação de políticas públicas em todos os âmbitos de produção estatal. Como analisamos

a seguir, o acesso à informação é uma categoria central desse mecanismo, como forma de promover o bom desempenho do sistema de monitoramento, bem como da prestação de contas (*accountability*).

Por outro lado, estamos diante de um campo em construção, pois, como vimos, embora existam valiosos antecedentes de sistemas de indicadores que estão se consolidando no sistema universal de direitos humanos, na União Europeia (HOHNERLEIN, 2010), e no âmbito interamericano, o desafio consiste em fortalecer esses sistemas de medição, dotá-los de precisão e incorporar novos instrumentos para medir a efetivação dos direitos.

Ao mesmo tempo, estabelece-se que os relatórios devem ser elaborados com base em um diálogo participativo com os diversos atores da sociedade civil (regra de participação) e de maneira complementar, de modo a não reiterar os relatórios elaborados para outros mecanismos de proteção de direitos humanos (regra de complementariedade). Por sua vez, as informações sobre os indicadores, os direitos e os relatórios devem ser de acesso público amplo, presumindo-se a divulgação das informações sobre os direitos (regra de publicidade), e com informações pertinentes e concretas, de modo a evitar generalizações e a confusão com indicadores de progresso ou desenvolvimento econômico. Essas regras se reforçam sob a premissa do respeito à liberdade dos Estados de escolher soberanamente os meios e as políticas para cumprir as obrigações contidas no Pacto (margem de apreciação).

3 Indicadores e sinais qualitativos de progresso: novas chaves de interpretação

Um primeiro aspecto a destacar é que a medição da efetivação de direitos implica um *processo*, que se inicia no momento em que os Estados elaboram as metas e objetivos de desenvolvimento e efetivação dos DESC a que se obrigaram, tanto em nível constitucional como no nível do Protocolo, de maneira conjunta e participativa com os destinatários dos direitos sociais (PAUTASSI, 2010). Esse processo é reivindicado permanentemente pelas organizações da sociedade civil, em especial organismos de direitos humanos e diversas organizações especializadas em direitos sociais,⁷ os quais reclamam canais e mecanismos participativos, solicitando metodologias para poder efetuar o controle cidadão da atuação dos Estados (CECCHINI, 2010). Em outros casos, a fixação de indicadores ocorre em consequência de uma sentença judicial, como a ditada pela Corte Constitucional da Colômbia que, ao comprovar que o governo não havia proporcionado recursos suficientes, nem gerado políticas públicas apropriadas para defender os direitos das pessoas submetidas a deslocamento forçado, ordenou que fossem apresentadas informações detalhadas sobre as políticas desenvolvidas para esse grupo em condições de vulnerabilidade, inclusive os direitos à alimentação, à saúde, à educação, à liberdade e à segurança (UPRIMNY; SANCHEZ, 2010). A Corte solicitou que fossem definidos indicadores comparáveis que, além de permitir verificar o grau de efetivação, servissem para garantir uma cultura de prestação de contas.

A rigor, os indicadores constituem um meio útil para articular e dar curso às demandas e reclamações perante aqueles que devem garantir os direitos, mas, ao mesmo tempo, servem para formular políticas e programas públicos que permitam a realização efetiva dos direitos humanos (NACIONES UNIDAS, 2012). Nesse sentido, o objetivo dos indicadores é precisamente fortalecer processos no interior dos Estados que levem a superar a ideia de mero relatório de atuação, e se convertam em uma metodologia útil para a elaboração e a avaliação permanente das políticas públicas, buscando assegurar a efetivação do conjunto dos DESC. O sistema recentemente desenvolvido no SIDH não promove a comparação entre os Estados, nem aspira a estabelecer uma classificação, mas avalia cada processo nacional em si mesmo.

Portanto, o desafio e, ao mesmo tempo, a potencialidade do sistema de indicadores está em que ele não representa uma mera formalidade em torno do cumprimento de compromissos internacionais, mas é uma ferramenta de enorme utilidade para a implementação de um enfoque de direitos humanos, que já existe na região – ao menos retoricamente – tanto nas políticas públicas internas como também no cumprimento efetivo dos direitos sociais (ABRAMOVICH, 2006). É necessário ainda que os Estados apresentem certas garantias de que iniciarão um diálogo político com as organizações da sociedade civil dentro desse processo. Ou seja, que apresentem quais são os canais que vão adotar e; a partir daí, quais os indicadores que dão conta do início desse diálogo e de seu consequente desenvolvimento. Do mesmo modo, é preciso que cada Estado ratificante do Protocolo informe como dará ampla divulgação ao procedimento de definição e cálculo de indicadores.

Os indicadores são parâmetros ou unidades de medida de tipo quantitativo que se podem obter e verificar em relação a um critério; neste caso, o critério é definido em relação ao que foi definido no Protocolo de San Salvador. Diferentemente daqueles usados nas Ciências Sociais, os indicadores de direitos humanos são medidas possíveis para avaliar e quantificar o grau de cumprimento das obrigações definidas pelas normas e pelos padrões que surgem da interpretação autorizada dessas normas (ABRAMOVICH, 2007). Os indicadores de direitos respondem precisamente ao conteúdo normativo dos mesmos e às obrigações correlativas dos Estados, que derivam das normas do direito internacional dos direitos humanos.

Por sua vez, os órgãos de interpretação autorizados dos Pactos – neste caso, o Grupo de Trabalho do PSS – definem os indicadores a partir da interpretação das obrigações contidas no Protocolo. Mas não exclusivamente, pois também se baseiam em padrões que já foram fixados por outros órgãos, como o Comitê do PIDESC, na medida em que constituem uma referência ineludível no caminho da interpretação – e precisão – do alcance das obrigações contidas em cada um dos DESC.

A oportunidade e o desafio consistem justamente no modo como o *corpus* de direitos humanos permite construir unidades de medida – quantitativas e qualitativas – que sejam adequadas para avaliar a satisfação dos direitos sociais. A conhecida tentativa é recorrer aos indicadores de desenvolvimento socioeconômico

existentes, muito úteis para medir o contexto de desenvolvimento do Estado, mas que não chegam a medir o comprimento de direitos. Ao mesmo tempo, muitos dos países da região apresentam importantes déficits na produção de informação estatística, tanto em termos de infraestrutura e dotação de pessoal técnico capacitado como em conhecimento de direitos humanos, o que, entre outros problemas, impede a disponibilização de informações para medir um conjunto amplo de obrigações estatais, acrescentando assim uma complexidade adicional a um sistema já em si mesmo complexo.

Por isso, o Estado deve ter uma decisão firme sobre a importância de promover um processo de incorporação do enfoque de direitos humanos à produção de informação estatística, como também de informação qualitativa e de qualquer outra informação reconhecida pelos mecanismos de validação estabelecidos. Essa é a maneira como os indicadores podem operacionalizar o conteúdo dos DESC. Evidentemente, não existe uma única fórmula simples para refletir essas normas e princípios transversais de maneira explícita na seleção de indicadores (NACIONES UNIDAS, 2012).

A seguir, analisamos de maneira esquemática os indicadores e sinais de progresso propostos pelo GT do PSS para medir a efetivação progressiva dos direitos à saúde, à previdência social e à educação.

3.1 Indicadores de progresso: para além da progressividade

Para cada direito estabelecido, em cada um dos conjuntos nos quais foram divididos os direitos contemplados no Protocolo, o GT propõe aos Estados que ordenem a informação requerida com base em um modelo composto por indicadores quantitativos, estabelecido em função de três tipos de indicadores: *estruturais, de processo e de resultados*, aos quais se acrescentam os sinais qualitativos de progresso.⁸ Estes últimos são parâmetros ou unidades de medida de tipo qualitativo que se podem obter e verificar em relação a um critério. A característica que os distingue é que captam a definição que o próprio ator social elabora sobre a situação, bem como o significado que ele dá ao fenômeno avaliado. Os sinais de progresso, portanto, são fundamentais para que se possa interpretar os fatos. Seu propósito é exatamente refletir o avanço em direção ao objetivo desejado, e realizar um acompanhamento dos sucessos que contribuem para alcançar esse objetivo (EARL; CARDEN; SMUTYLO, 2002), sem se esgotar em uma categoria preestabelecida, tampouco em uma escala de medição já dada (estatística). Além disso, permitem a participação dos destinatários das políticas estatais e sujeitos portadores de direitos, incorporando uma nova forma de garantia de participação cidadã. Da conjunção de ambos – indicadores e sinais de progresso – será possível estabelecer o grau de efetivação de cada direito.

Os indicadores *estruturais* identificam as medidas de que dispõe o Estado para implementar os direitos do Protocolo, isto é, destacam informações para avaliar como se organiza o aparato institucional e o sistema legal do Estado para cumprir as obrigações do Protocolo. Também consideram se existem ou se foram

adotadas medidas, normas jurídicas, programas ou políticas, ou se foram criadas agências públicas destinadas a implementar esses direitos.

Os indicadores *de processo* buscam medir a qualidade e a magnitude dos esforços do Estado para implementar os direitos, através da medição da cobertura e do conteúdo das estratégias, programas ou políticas específicas encaminhadas para alcançar as metas que correspondem à realização de um determinado direito. Esses indicadores ajudam a vigiar diretamente a aplicação das políticas públicas e, em muitos casos, podem oferecer informações sobre a variação nos níveis de qualidade ou cobertura de programas sociais em um determinado período de tempo e traduzi-los em cifras ou porcentagens, tendo-se assim um componente mais dinâmico e evolutivo que o indicador estrutural.

Por fim, os indicadores *de resultado* buscam medir o impacto efetivo das estratégias e intervenções do Estado e constituem um indício de como essas ações públicas influem sobre aqueles aspectos que definem o grau de efetividade de um direito previsto no Protocolo e proporcionam uma medida quantitativamente comprovável e comparável da atuação do Estado no campo da realização progressiva dos direitos.

Ao mesmo tempo, o GT (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2011) propõe organizar os indicadores conforme três categorias conceituais:

- a. **recepção do direito:** no sistema jurídico e nas garantias estabelecidas nos Estados;
- b. **contexto financeiro e compromisso orçamentário:** que alude à disponibilidade efetiva de recursos do Estado para executar o gasto público social, e à maneira como este é distribuído;
- c. **capacidades estatais ou institucionais:** que descrevem os aspectos técnicos instrumentais e de distribuição de recursos no interior do aparato estatal (capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionais). Ou seja, implica analisar quais os parâmetros que o Estado utiliza, através de seus diversos poderes – locais e regionais – para resolver o conjunto de questões socialmente problematizadas. Adotar as capacidades estatais como categoria significa analisar as regras do jogo no interior do aparato estatal, as relações interinstitucionais, os compromissos financeiros, a divisão de tarefas e os recursos humanos que devem executar as tarefas definidas. A efetivação dos direitos sociais depende, entre outros aspectos, da capacidade dos organismos institucionais (judiciário, ministério público, agências administrativas, do poder executivo e órgãos legislativos) para prover bens, serviços e regulamentações necessária. Essa categoria é fundamental, na medida em que só se consegue realizar direitos a partir da ação conjunta da rede institucional estatal, para a qual as distintas agências públicas dão sua contribuição para alcançar o resultado esperado (ALONSO, 2007).

Por sua vez, essas categorias se complementam com eixos transversais de questões comuns a todos os direitos incluídos no Protocolo, que buscam identificar se

estão dadas as condições para o acesso efetivo aos direitos sociais em cada um dos Estados através do livre jogo das instituições e dos processos democráticos e deliberativos. Um eixo transversal também pode ser abordado como um “direito de procedimento”, que se vincula à realização de determinado “direito substantivo” e se define em relação a ele (NACIONES UNIDAS, 2012). Por exemplo: a efetivação do acesso à informação, no contexto do direito à saúde, como direito substantivo, pode ser medida utilizando-se um indicador como “porcentagem de unidades de saúde com protocolos de confidencialidade de informação sobre sua saúde” (indicador de processo); em termos de direito à educação, um indicador transversal em relação ao acesso à informação seria: “mecanismos estabelecidos para a difusão e acesso às bases de dados e estatísticas educacionais” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2011).

Os eixos transversais, definidos para os relatórios nacionais de cumprimento das obrigações do Protocolo de San Salvador, são três:

- i. **Igualdade e não discriminação:** constitui uma obrigação de “efeito imediato”, derivada dos DESC, pela qual os Estados estão obrigados a garantir que todas as ações serão exercidas em condições de igualdade e sem discriminação e que, além disso, farão todo o possível para impedir as diferenças de tratamento baseadas em fatores expressamente proibidos no PSS.
- ii. **Acesso à justiça:** entendido em um sentido amplo, que inclui o exame sobre a possibilidade legal e factual de acesso aos mecanismos de reclamação e proteção de tipo administrativo e judicial. Implica verificar se o Estado proveu os meios e mecanismos suficientes e adequados para que as pessoas possam interpor queixas, denúncias, reclamações administrativas; a interposição de demandas judiciais deve, ao mesmo tempo, garantir que se providenciem os meios para o prosseguimento do processo até a execução e implementação da sentença.
- iii. **Acesso à informação e participação política:** entendida como ferramenta fundamental para a participação cidadã e a proteção democrática, bem como para as instâncias de prestação de contas (a responsabilidade horizontal e vertical ou *accountability*) nas políticas públicas que implementam direitos consagrados no Protocolo. Trata-se da obrigação estatal de produzir, conforme critérios validados internacionalmente, informação de qualidade e em quantidade suficiente, e de garantir a divulgação e o acesso livre a toda pessoa que o requeira.

Essas categorias e questões transversais serão incorporadas a uma matriz ou conjunto de tabelas que incluem indicadores de progresso específicos a cada direito, e que foram elaborados pelo GT do PSS. De acordo com a resolução da Assembleia Geral da OEA, que aprovou o instrumento de indicadores do primeiro conjunto de direitos, os indicadores são aprovados “[...] no entendimento de que se trata de diretrizes e critérios para os Estados Partes, que estarão aptos a adequá-los às fontes de informação à sua disposição, a fim de cumprir o disposto no

Protocolo” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2012, consid. 2).

Do mesmo modo, estabeleceu-se que os Estados apresentarão o primeiro relatório “no prazo de dois anos a partir da aprovação desta resolução”, ou seja, até junho de 2014. Noventa dias após receber o relatório do Estado Parte, o GT lhe enviará suas observações e recomendações (conclusões preliminares). Depois de recebê-las, o respectivo Estado poderá fazer comentários às conclusões preliminares e será fixada posteriormente a data para a sessão pública pelo representante do Estado e pelos especialistas do GT. A sociedade civil e os organismos especializados poderão enviar informações ao GT e participar das sessões públicas que o grupo venha a convocar. Posteriormente, e dentro de 90 dias subsequentes à sessão com o Estado Parte, o GT enviará as conclusões finais. (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2011).

Até aqui, temos o que foi definido no Documento de Indicadores do GT. Mas para dar início ao processo descrito neste artigo, é necessário começar de imediato a fortalecer a capacidade dos Estados de produzir informações e difundi-las.

4 A transversalidade do acesso à informação

Tal como destacamos, uma das características virtuosas da definição de um sistema de indicadores no SIDH é a inter-relação prevista entre os instrumentos de medição de efetivação dos direitos humanos e de políticas públicas estatais. A definição de categorias institucionais procura precisamente esclarecer os possíveis nós críticos que possam eventualmente impedir o avanço na implementação dos DESC, o que faz com que se olhe não somente para a vontade política dos governos, mas se examine também se existem condições efetivas para a implementação de um plano de desenvolvimento respeitoso do conjunto de direitos humanos.

A todo momento, busca-se estabelecer conexões entre os padrões definidos no Protocolo, mas também em outros instrumentos de direitos humanos, e as relações interinstitucionais existentes no interior do Estado, a capacidade financeira e os compromissos orçamentários efetivos, bem como a disponibilidade de recursos humanos para levar adiante o processo de incorporação do enfoque de direitos que permita a satisfação de cada direito social incluído no Protocolo. Por exemplo: um indicador estrutural de capacidade estatal é a existência de medidas e ações, nas políticas sociais, para erradicar o clientelismo político, que não somente é um indicador de corrupção estatal e falta de transparência, como viola o princípio de igualdade e não discriminação. Por outro lado, um indicador de processo de capacidade estatal é a quantidade de denúncias recebidas e resolvidas a respeito de corrupção no acesso a programas e planos sociais. Em outros termos: os indicadores se referem aos padrões e estes às normas do Protocolo, o que, posto em movimento, remete a quanto se tem avançado – ou eventualmente retrocedido – para satisfazer direitos.⁹

Do mesmo modo, é indispensável contar com informação adequada, acessível, de qualidade e em quantidade suficiente a fim de que se ofereçam

elementos indispensáveis para a avaliação e posterior monitoramento do cumprimento de obrigações estatais.¹⁰ Mas é óbvio que não somente para monitoramento, mas também para a elaboração e desenvolvimento de políticas públicas é necessário dispor de dados e evidências empíricas, já que constituem um insumo central para o início do projeto de qualquer política. Em outros termos, é impossível pensar em formular uma política sem acesso à informação de qualidade e suficiente, já que sem dados empíricos não se pode ter conhecimento fidedigno sobre em qual situação ou campo de intervenção a futura política deseja atuar.

Mas além da etapa diagnóstica anterior à formulação de uma política, a informação é fundamental para todo o processo de implementação e para a avaliação ou mensuração de impacto e de progresso. Esse processo de avaliação pode ser desenvolvido de forma técnica, aplicando as várias ferramentas metodológicas desenvolvidas para medir o impacto das políticas públicas (avaliação *ex ante*, *ex post* e de resultado, entre outras) respondendo às reivindicações e reclamações vinculadas à verificação dos resultados das políticas públicas, no marco dos processos de monitoramento e vigilância cidadã, transparência e controle por parte da sociedade civil.¹¹ É também importante vincular o dever de produção de informação com as reivindicações sociais de prestação de contas e todas as reclamações legítimas sobre os resultados das políticas, transcendendo as médias, os índices e exigindo níveis de desagregação populacional, territorial, de gênero e étnica que lancem luz sobre os resultados das políticas públicas (PAUTASSI, 2010).

Nesse sentido, os países da região têm realizado esforços para desenvolver seus sistemas estatísticos com graus diversos e heterogêneos de desenvolvimento, alguns mais integrados que outros, alguns disponibilizando indicadores de gênero, e outros, dados que permitem captar as condições de vida dos povos indígenas ou da população afrodescendente, fornecendo em menor medida informação de tipo qualitativa. No entanto, é interessante destacar que os Estados foram paulatinamente incorporando alguns mecanismos de coleta e uso de informações de caráter qualitativo, em particular estudos de percepção cidadã e estudos de satisfação no uso de serviços sociais, entre outros (CECCHINI, 2010).

A rigor, e de uma perspectiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, o direito à informação foi consagrado tanto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos - CADH (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1978, art. 13) como no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (NACIONES UNIDAS, 1966, art. 19) e na Declaração Universal de Direitos Humanos (NACIONES UNIDAS, 1948, art. 19). Além disso, o acesso e a produção de informação constitui um padrão que dá conta dos compromissos assumidos pelos Estados em termos de desempenho e cumprimento das obrigações concernentes a cada direito.

De acordo com o princípio de interdependência dos direitos humanos, e enquanto a liberdade de expressão configura um pressuposto essencial de toda democracia, o conhecimento e a difusão dos assuntos de interesse público são essenciais para que os cidadãos e cidadãs tenham efetivamente capacidade de conhecer tudo o que diz respeito à gestão dos assuntos públicos. Assim se manifestou a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que adotou a proteção e promoção de um conceito amplo de liberdade de expressão, sustentando que se

trata de uma pedra angular da existência mesma de uma sociedade democrática. É, enfim, condição para que a comunidade, ao exercer suas opções, esteja suficientemente informada, e é indispensável para a formação da opinião pública.¹²

A extensão do direito à informação supõe a existência de dois aspectos complementares e interdependentes: a) o direito a expressar-se livremente e, deste modo, a dar informação e, b) o direito de ser informado, isto é, tanto a liberdade de expressar ideias como a de ser receptor delas. O direito à informação, enquanto direito fundamental, não se encontra limitado à proteção do emissor da mensagem, mas também protege com a mesma força o direito a receber informação. É somente a partir de uma proteção integral dos dois aspectos do fenômeno da comunicação que se pode garantir a vigência do direito e o funcionamento normal de um sistema democrático.

Por sua vez, o direito a receber informação pode ser exercido por cidadãos e cidadãos de duas formas: i) assumindo uma conduta ativa, buscando informação, pesquisando, procurando o acesso às fontes de informação públicas ou privadas; ou ii) constituindo-se como sujeito passivo, com direito a receber informação de quem informa ou opina, escolhendo livremente os dados e ideias que lhe interessem.

De sua parte, a Relatoria para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos estabelece que o artigo 13 da Convenção Americana serve como parâmetro ao qual se deveriam ajustar as leis sobre acesso à informação dos países da região. Ali se estabelece que o direito de acesso deve ser garantido pelos Estados, sem possibilidade de restringi-lo, exceto por razões excepcionais que serão examinadas segundo um critério estrito de verificação. A rigor, a regra é a divulgação da informação pública, e a confidencialidade é a exceção de interpretação estrita. Mas a interpretação vai mais além e assume que o Estado não somente está obrigado a respeitar o direito, permitindo o acesso a arquivos e bases de dados, como tem uma obrigação positiva, de produzir informação em certas circunstâncias, como naquelas situações em que a obrigação de produção de informação se vincula ao exercício de direitos de pessoas historicamente discriminadas ou excluídas, ou para poder combater eficazmente as causas das violações de direitos. Assim determina, por exemplo, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - Belém do Pará (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1995) ao estabelecer a obrigação do Estado de “assegurar a pesquisa e coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, consequências e frequência da violência contra a mulher, a fim de avaliar a eficiência das medidas tomadas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como formular e implementar as mudanças necessárias” (artigo 8, inciso h). Trata-se de uma obrigação de produção de informação clara e exigível como direito.

A CIDH destacou também que a obrigação dos Estados de fixar regimes legais que assegurem o exercício do direito à informação deve cumprir certos padrões mínimos, a saber: i) estabelecimento do princípio da máxima abertura da informação; ii) a presunção de publicidade no que diz respeito a reuniões e documentos chaves; iii) definições amplas sobre o tipo de informação que se encontra acessível; iv) prazos e custos razoáveis; revisão independente das recusas

às solicitações de informação; v) punições para o não cumprimento e dever de proporcionar a informação solicitada; vi) procedimento adequado para definir as exceções.¹³

Do mesmo modo, o direito à informação se aplica à produção e difusão de estatísticas oficiais, sejam aquelas produzidas com registros administrativos disponíveis ou com ferramentas estatísticas mais complexas, mas, em todo caso, a centralidade das estatísticas e de outras bases de dados é fundamental para garantir esse direito (NACIONES UNIDAS, 2012). Os princípios fundamentais das estatísticas oficiais, adotados pela Comissão de Estatística das Nações Unidas, em 1994, destacaram a obrigação dos sistemas estatísticos oficiais de satisfazer o direito de cada pessoa à informação, obrigação que se aplica aos organismos públicos que devem divulgar informação de interesse público e especializada, ao mesmo tempo em que cidadãos e cidadãos têm o correspondente direito de solicitar essa informação. Por sua vez, o princípio nº 3 estabelece que as estatísticas oficiais também devem facilitar uma interpretação correta dos dados e apresentar a informação de acordo com normas científicas sobre fontes, métodos e procedimentos desenvolvidos (NACIONES UNIDAS, 2012).

Devido à importância que tem para o funcionamento institucional de um país o fato de que a cidadania se encontre devidamente informada, em qualidade, quantidade e disponibilidade suficientes, o direito à informação garante firmemente o direito de uma pessoa receber as mensagens que um terceiro lhe deseja transmitir, e disso deriva a proibição de o Estado e terceiras pessoas interferirem indevidamente nessa comunicação, bem como o direito de obter a informação que seja necessária para poder avaliar o desempenho das autoridades e o cumprimento de metas nacionais. Do mesmo modo, a faculdade de conhecer a informação contida em arquivos, estatísticas ou registros em poder do Estado, por parte de qualquer cidadão ou cidadão, dá conta da extensão de seu direito de participação nos assuntos de governo.

A consideração do acesso à informação não foi indiferente ao Comitê do PIDESC que, a partir de suas observações, tratou de detalhar a obrigação dos Estados de realizar uma vigilância efetiva ou supervisão sobre o grau de eficácia dos DESC vinculados diretamente ao direito à informação. Deste modo, o Comitê declarou que a produção de informação é um pressuposto para essa vigilância, e impôs aos Estados o dever de compilar informação e garantir o acesso a ela em diversas matérias. Por fim, determinou a obrigação de formular um plano de ação ou uma estratégia para avançar no grau de realização dos direitos. As obrigações de vigilância, reunião de informação e preparação de um plano de ação para a implementação progressiva são extensíveis, como medidas imediatas, a todos os direitos consagrados no Pacto.¹⁴ Por conseguinte, a limitação de recursos, aqui, não pode funcionar como desculpa para o não cumprimento, o que mostra novamente a importância dos padrões, em matéria de direitos sociais, para avançar na exigibilidade de direitos.

Nos últimos anos, avançou-se também na constituição de observatórios para a difusão de informação temática vinculada às reivindicações da sociedade civil,¹⁵ ou produzidos pelos organismos especializados das Nações Unidas.¹⁶

Esses observatórios se concentram em questões relacionadas a gênero, pobreza, meio ambiente, direitos da criança, sentenças judiciais, entre outros, e cumprem a importante função de articular as demandas de acesso à informação com atividades de controle e verificação de cumprimento das obrigações estatais.¹⁷

Em síntese, para efeito da medição que o sistema de indicadores previsto no Protocolo de San Salvador promove, para cada direito será exigido do Estado que informe, sempre de maneira transversal, de que modo garante o acesso à informação, ao mesmo tempo que preste contas de como avança no desenvolvimento e disponibilidade de fontes de informação. Assim, no que diz respeito, por exemplo, à saúde, o indicador estrutural previsto será as características, cobertura (territorial e temática), orçamento e jurisdição do sistema estatístico da saúde, solicitando-se aos Estados que informem sobre a frequência e as formas de atualização da informação. No caso dos indicadores de processo, será solicitado aos Estados que informem sobre a cobertura de ações ou campanhas de informação e programas de difusão sobre os efeitos do consumo de álcool, tabaco e outras drogas. Como indicador de resultado, o Estado deverá calcular a porcentagem de crianças nascidas com malformações fetais por consumo de álcool e outros tipos de drogas e, finalmente, como sinal de progresso qualitativo, será exigido do Estado que informe sobre as características e cobertura dos meios que difundem informação para as pessoas sobre seus direitos em relação à atenção à saúde (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2011).

Por último, devemos destacar mais uma vez que o monitoramento internacional, a prestação de contas, e o controle cidadão por si só não são suficientes para alcançar a transformação das lógicas de elaboração e implementação das políticas públicas estatais; é necessária uma efetiva transformação para alcançar a incorporação do enfoque de direitos. Tal como afirma Yamin (2010), o ponto fundamental para o reconhecimento e a garantia de direitos é sua natureza jurídica vinculante, internacional e nacional, sendo necessário traduzir o discurso normativo dos direitos humanos em ferramentas concretas de ação e provisão de direitos por parte de todos os envolvidos (tomadores de decisões públicas, prestadores de serviços, destinatários e usuários de serviços sociais).

5 Indicadores, informação e monitoramento: uma tríade imbatível

Ao longo do artigo, apresentamos as principais características do acesso à informação enquanto eixo transversal, que, como seu nome indica, atravessa o sistema de monitoramento para avaliar o cumprimento, neste caso, das obrigações previstas no Protocolo de San Salvador. Devido à novidade do sistema, cujo processo de implementação está em seu início, serão feitos ajustes durante esse processo, de modo a fazer o sistema ganhar precisão sem perder uma visão global dos diversos eixos e categorias a serem captados do processo de satisfação progressiva dos DESC. E isso sem prejuízo da possibilidade – e da pertinência – de se elaborarem indicadores no campo dos direitos civis e políticos, na medida em que estes complementariam, à luz do acesso e da produção de informação, o conjunto de direitos humanos.

Um dos principais aspectos que se percebe nas políticas públicas da região é a necessidade de promover ações integrais e não setoriais, não somente no campo das políticas sociais, mas também no conjunto da produção da atuação estatal. Grande parte das intervenções fragmentadas que se realizaram em distintos setores estatais, em especial em relação ao acesso e produção da informação, redundou no desenvolvimento de práticas e dados descontextualizados e sem respeito aos requerimentos de integralidade dos direitos humanos.

O uso e a difusão de indicadores de direitos humanos como um mecanismo de exigibilidade de direitos apresentam numerosas vantagens, algumas das quais foram descritas neste artigo, com destaque para o fato de que eles não só redundarão no cumprimento da obrigação de informar os mecanismos de monitoramento internacional, como é o caso do Grupo de Trabalho para a análise dos relatórios nacionais previstos no PSS, como, em particular, têm um valor fundamental como ferramenta de “autoavaliação” para os Estados, os quais podem, conforme o princípio de devolução, iniciar um processo de transformação de suas políticas, para projetá-las em conformidade com o enfoque de direitos. Do mesmo modo, a utilização de indicadores permitirá criar novos mecanismos de geração e circulação de informação entre as diversas agências estatais, bem como permitirá gerar e difundir uma nova cultura da informação pública.

A possibilidade de desenvolver uma nova institucionalidade no interior do aparato estatal exige, sem dúvida, numerosos processos de transformação que ainda se desconhece como vão se desenvolver e que curso adotarão. No entanto, a institucionalidade proporcionada por um sistema de indicadores e sinais de progresso, que adquirirá mais força e se consolidará no decorrer do tempo, constitui uma excelente oportunidade para a ampliação das relações entre o Estado e a sociedade civil. Cidadãos e cidadãs poderão contribuir, assim, para um revigoramento da esfera pública, que será, sem dúvida, mais participativa, mais informada e mais democrática.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ABRAMOVICH, Víctor. 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 88, p. 35-50, abr. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf>>. Último acesso em: Maio 2013.
- _____. 2007. Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de políticas sociales. In: ABRAMOVICH, Víctor; BOVINO, Alberto; COURTIS, Christian (Comps.). 2007. La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local: la experiencia de una década. Buenos Aires: Editores Del Puerto. p. 217-252.
- ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. 2002. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Editorial Trotta.
- ALONSO, Guillermo V. (Ed.). 2007. **Capacidades estatales, instituciones y política social**. Buenos Aires: Prometeo.
- CECCHINI, Simone. 2010. Indicadores sociales y derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas. In: ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (Comps.). **La medición de derechos en las políticas sociales**. Buenos Aires: Editores Del Puerto. p. 89-126.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 1995. **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”**. 5 de marzo. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos8.htm>>. Último acesso em: Maio 2013.
- _____. 1998. **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”**. San Salvador, 17 de noviembre. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/basicos4.htm>>. Último acesso em: Maio 2013.
- _____. 2008. **Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales**. OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14 rev. 1. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/IndicadoresDESC08sp/Indicadoresindice.sp.htm>>. Último acesso em: Maio 2013.
- _____. 2009. **Acceso a la información pública en las Américas**. Aportes de la Relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 30 diciembre. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_DAIMJI.html>. Último acesso em: 23 Maio 2013.
- CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS. 1993. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Viena, Áustria, junho.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 1985. **Opinión Consultiva**. OC-5/85. 13 de noviembre.
- COURTIS, Christian. 2010. Apuntes sobre la elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. In: ARCIDIÁCONO, Pilar; ESPEJO YAKSIC, Nicolás; RODRÍGUEZ GARAVITO, César (Coords.). **Derecho sociales: justicia, política y economía en América Latina**. Bogotá: Colômbia: Siglo del Hombre Editores.

- DE JANVRY, Alain; DETHIER, Jean-Jacques. 2012. **The World Bank and Governance: the Bank's Efforts to Help Developing Countries Build State Capacity.** World Bank. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12112>>. Último acesso em: Maio 2013.
- EARL, Sarah; CARDEN, Fred; SMUTYLO, Terry. 2002. **Mapeo de alcances:** incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo. Ottawa, Canadá: CIID-IDRC.
- HOHNERLEIN, Eva-María. 2010. Sistema de indicadores y mecanismos de vigilancia en la Unión Europea. In: ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (Comps.). **La medición de derechos en las políticas sociales.** Buenos Aires: Editores Del Puerto. p. 197-232.
- KNACK, Stephen; MANNING, Nick. 2000. **Hacia más indicadores relevantes para el funcionamiento del gobierno.** Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11407>>. Último acesso em: Maio 2013.
- NACIONES UNIDAS. 1948. **Declaración Universal de Derechos Humanos.** 10 de diciembre. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=spn>>. Último acesso em: Maio 2013.
- _____. 1966. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** 16 de diciembre. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>>. Último acesso em: Maio 2013.
- _____. 2006. **Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos.** Ref. HRI/MC/2006/7, 11 de mayo. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.7_Sp.pdf>. Último acesso em: Maio 2013.
- _____. 2008. **Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos.** Ref. HRI/MC/2008/3, 15 de mayo. Disponível em: <http://hrbportal.org/wp-content/files/2008_Report_Spanish.pdf>. Último acesso em: Maio 2013.
- _____. 2012. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (NU-OACNUDH). **Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación.** Ginebra e Nova York, HR/PUB/12/5.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. 1978. **Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica".** 18 de julio. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf>. Último acesso em: Maio 2013.
- _____. 2005. **Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador.** Ref. AG/RES. 2074 -XXXV-OU/05. 7 de junho. Disponível em: http://www.scm.oas.org/idms_public/SPANISH/hist_05/cp14454s04.doc - 05/05/2005>. Último acesso em: Maio 2013.
- _____. 2011. Grupo de Trabajo Protocolo de San Salvador (OEA-GTPSS). **Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador.** Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador. Washington, OEA. Ref. OEA/Ser. L/XXV.2.1.GT/PSSI/doc.2/11. Disponível em: <http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/index-7_GT.asp>. Último acesso em: Maio 2013.
- _____. 2012. **Aprobación de indicadores de progreso para medición de derechos**

- contemplados en el Protocolo de San Salvador.** Ref. AG/RES. 2713 (XLII-O/12). 4 de junio.
- PAUTASSI, Laura. 2010. Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales: más allá de la medición. In: ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (Comps.). **La medición de derechos en las políticas sociales.** Buenos Aires: Editores Del Puerto. p. 1-88.
- RICO, María Nieves (Coord.). 2012. **Guía para estimar la pobreza infantil:** información para avanzar en el ejercicio de los niños, niñas y adolescentes. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Unicef.
- TOMAŠEVSKI, Katarina. 2001. **Human rights obligations:** making education available, accessible, acceptable and adaptable. Gotemburgo, Suécia: Novum Grafiska AB. (Education Primers, n. 3).
- TÜRK, Danilo. 1990. **The new international economic order and the promotion of human rights.** United Nations. Economic and Social Council. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. Forty-fourth session Item 8 of the provisional agenda. Documento E/CN.4/Sub.2/1990/19.
- UPRIMNY YEPES, Rodrigo; SÁNCHEZ, Nelson Camilo. 2010. Juzgar y medir: el uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional Colombiana. In: ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (Comps.). **La medición de derechos en las políticas sociales.** Buenos Aires: Editores Del Puerto. p. 295-328.
- VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. 2011. Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción. **SUR**, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 35-65, jun. Disponível em: <<http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/14/02.pdf>>. Último acesso em: Maio 2013.
- WORLD BANK. 2007. **Realizing Rights through Social Guarantees.** Washington: Social Development Department, June 2007.
- YAMIN, Alicia Ely. 2010. Hacia una rendición de cuentas transformadora: aplicando un enfoque de derechos humanos para satisfacer las obligaciones en relación a la salud materna. **SUR**, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 99-127, jun. Disponível em: <<http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/12/06.pdf>>. Último acesso em: Maio 2013.

NOTAS

1. Segundo afirma o artigo 5 da Declaração e Programa de Ação de Viena. (CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DIREITOS HUMANOS, 1993, 5.

2. Um dos primeiros esforços do Comitê PIDESC para criar o sistema de indicadores foi desenvolvido pelo então relator especial da Comissão de Direitos Humanos, Danilo Türk (1990), que advertiu a respeito dos limites dos indicadores então disponíveis e sugeriu que não era possível realizar comparações globais ou locais,

sugestão que foi adotada pelo Comitê PIDESC.

3. Veja-se também o artigo do PIDESC.

4. Embora 19 Estados tenham assinado o Protocolo, até agora somente 16 depositaram o instrumento de ratificação seria oportuno que a sociedade civil, assim como as distintas instâncias do SIDH, promovesse um processo ativo de ratificação deste importante instrumento.

5. O documento foi elaborado pelo comissário Vítor Abramovich e aprovado pela CIDH.

6. O Grupo de Trabalho elaborou o segundo conjunto de direitos, que foi levado para consulta aberta pelos Estados em 3 de dezembro de 2012 e permaneceu aberto até o 30 de setembro de 2013. Uma vez recebidos os comentários dos Estados, o GT analisa e incorpora as observações que considere pertinentes, e redige um novo documento que será levado para exame e aprovação por parte da Assembleia Geral da OEA. Para informações, ou enviar consultas ao Grupo de Trabalho, ver o site <http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7_GT.asp>. Último acesso em: Maio 2013.

7. No site da CIDH é possível consultar as respostas enviadas pela sociedade civil, e na página da Sedi-OEA, estão as observações enviadas ao documento do GT, em especial as adesões e apoios ao mecanismo, <http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7_GT.asp>. Último acesso em: Maio 2013.

8. Seguimos os principais eixos do Documento OEA-GTPSS (2011).

9. Cabe destacar os importantes avanços realizados a partir da sociedade civil no que se refere ao desenvolvimento de indicadores, especialmente no campo da transparência internacional, em cada um dos capítulos nacionais, como, no caso da Colômbia, o Sistema Nacional de Integridade, ou de prestação de contas e de acompanhamento dos compromissos no que diz respeito ao acesso à informação (<<http://www.transparenciacolombia.org.co>>).

10. É possível estruturar os componentes individuais de cada direito em relação às respectivas obrigações governamentais; a partir disso, definiu-se um sistema de quatro elementos: disponibilidade de serviços, instâncias ou medidas para o gozo do direito em questão; acessibilidade, pelo qual se deve garantir o exercício livre de discriminação; aceitabilidade, segundo o qual é o Estado quem deve assegurar a qualidade adequada das prestações de serviços; e adaptabilidade, que obriga os Estados a oferecer as melhores prestações de serviços que se adaptem às necessidades dos portadores de direitos (TOMASEVSKI, 2001). Este sistema, sistema dos 4-A (do inglês *available, accessible, acceptable e adaptable*), estabeleceu uma relação entre o conteúdo do direito e sua própria natureza e com as obrigações positivas e negativas que competem aos Estados, mas também incorpora a dimensão da exigibilidade do direito, uma vez que estabelece a inter-relação com o necessário respeito a estas dimensões no momento do planejamento de uma política pública no campo social. Ver Abramovich (2006), Vázquez e Delaplace (2011).

11. Lugar de destaque ocupam as ferramentas desenvolvidas pela Global Integrity em relação à prestação de contas (<<http://www.globalintegrity.org>>) e os esforços do Banco Mundial em termos de acesso à informação, (<<http://datacatalog.worldbank.org/>>), entre outros. Ver De Janvry e Dethier (2012), Knack e Manning (2002) e World Bank (2007). Neste último caso, o Banco Mundial

propõe a implementação do enfoque de direitos, mas aplicado aos programas sociais, buscando particularmente estimular a participação dos destinatários, mas sem realizar uma revisão – do ponto de vista dos padrões de direitos humanos – dos limites desses programas em termos de direitos humanos, especialmente conforme o padrão de universalidade.

12. Cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Opinión Consultiva**. OC-5/85, de 13/11/1985, Serie A, N° 5.

13. Cf. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoria para la libertad de expresión. Acceso a la información pública en las Américas. Aportes de la Relatoria para la libertad de expresión. p. 12.

14. OG N° 1, pontos 3 e 4. Cf. citação em Abramovich e Courtis (2002).

15. O Centro para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESR) desenvolveu um sistema de trabalho composto por quatro passos, nos quais se analisam vários aspectos da obrigação de aplicar os direitos econômicos e sociais, denominado Opera (sigla em inglês para Resultados, Esforços Políticos, Recursos e Avaliação), que incorpora diferentes medidas para princípios e padrões específicos de direitos humanos. Ver em: <<http://www.cesr.org/>>. Último acesso em: Maio 2013.

16. São numerosas as bases de dados dos organismos especializados que contêm indicadores de tipo socioeconômico e um importante progresso em indicadores de direitos humanos. Entre outras, destacam-se: o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, que elaborou o índice universal de direitos humanos (<<http://uhri.ohchr.org/>>); o Observatório para a Igualdade de Gênero da América Latina e o Caribe da Cepal, que mantém um sistema baseado na definição de três tipos de autonomia das mulheres: autonomia econômica, física e política (<www.cepal.org/cl/mujer>); os indicadores de desenvolvimento humano a cargo do PNUD (<<http://hdrstats.undp.org/en/table/default.html>>); o monitoramento do Unicef sobre a situação de direitos das crianças, adolescentes e mulheres (<<http://www.childinfo.org/>>); as estatísticas educacionais da Unesco (<<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer>>); e as vinculadas ao mundo do trabalho e direitos sindicais da Organização Internacional do Trabalho (<<http://www.ilo.org/stat/lang-en/index.htm>>).

17. Entre algumas das muitas iniciativas desenvolvidas em seis países da região (Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru), a partir do projeto de um Observatório de Sentenças Judiciais sobre direitos das mulheres, com uma base de dados que facilita o acesso à informação para a compreensão da relação entre judicialização e provisão pública de serviços sociais. Para mais informações: Equipo Latinoamericano de Justicia e Género, ELA (<<http://www.ela.org.ar>>).

ABSTRACT

The article analyzes how production of and access to information form part of the process of developing and using human rights indicators, particularly in terms of their integration into the mechanism recently created in the Inter-American human rights system that corresponds to States Parties' reporting obligations in light of article 19 of the Protocol of San Salvador. Next, the article analyzes the adopted indicators, the categories and crosscutting principles that complement the system of indicators, and how the standard of production of and access to information operates within that context. Finally, taking into account the principles of the interdependence, universality, and indivisibility of human rights, it identifies ways to strengthen and achieve a robust institution framework for economic, social and cultural rights (ESCR).

KEYWORDS

Access to information – Indicators – Economic, social and cultural rights

RESUMEN

El artículo analiza de qué manera la producción y acceso a la información se enmarca dentro del proceso de elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos humanos, particularmente en su integración dentro del reciente mecanismo conformado en el sistema interamericano de derechos humanos, correspondiente a las obligaciones de informar que tienen los Estados Partes en virtud del artículo 19 del Protocolo de San Salvador. En concordancia, el artículo analiza los indicadores que adopta, las categorías y principios transversales que complementan el sistema de indicadores, y cómo opera en dicho contexto el estándar de producción y acceso a la información. Por último, tomando en cuenta los principios de interdependencia, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos se identifican aspectos necesarios para fortalecer y lograr una institucionalidad robusta en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

PALABRAS CLAVE

Acceso a la información – Indicadores – Derechos económicos sociales y culturales